

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz,
nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz
Arbeitsgruppe T III 1 – Grundsatzangelegen-
heiten, Strategie und Recht der Anpassung
an den Klimawandel
Stresemannstraße 128
11017 Berlin

per E-Mail an TIII1@bmu.bund.de

11.5.2023

Bearbeitet von:

Nadine Schartz, LL.M. (DLT)
Telefon: +49 30 590097-318
E-Mail: nadine.schartz@landkreistag.de

Alexander Kramer (DStGB)
Telefon: +49 30 77307-117
E-Mail: alexander.kramer@dstgb.de

Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Bundes-Klimaanpassungsgesetzes

Sehr geehrte Damen und Herren,
sehr geehrte Frau Jung,

wir bedanken uns für die Übermittlung des Entwurfs eines Bundes-Klimaanpassungsgesetzes und nehmen dazu gerne Stellung.

Grundsätzlich unterstützen wir die Zielrichtung des Bundes-Klimaanpassungsgesetzes, die Anpassungsfähigkeit und Widerstandskraft gegenüber den bereits eingetretenen und künftig stärker werdenden graduellen Veränderungen des Klimas zu stärken. Die Städte, Landkreise und Gemeinden sind sich ihrer Schlüssel- und Vorbildfunktion im Bereich der Klimaanpassung bewusst und setzen aus diesem Grund seit vielen Jahren vielfältige Maßnahmen in dem Bereich um. Dabei gilt, dass die kommunale Selbstverwaltung und die darin aufgehende kommunale Planungshoheit eine wichtige Voraussetzung für eine verantwortungsvolle und an den lokalen Erfordernissen orientierte Klimaanpassung vor Ort darstellt. Damit die notwendige Anpassung an die Folgewirkungen des Klimawandels erfolgreich funktioniert, darf die kommunale Selbstverwaltung durch gesetzgeberische Maßnahmen nicht ausgehebelt werden.

Zudem haben wir erhebliche Bedenken gegenüber dem dargestellten Vorgehen, wonach die Länder dafür sorgen müssen, dass die Kommunen ein integriertes Klimaanpassungskonzept auf Grundlage einer Klimarisikoanalyse aufstellen und die darin vorgesehenen Maßnahmen anschließend umsetzen. Dies gilt insbesondere mit Blick auf die verfassungsrechtliche Vereinbarkeit und die Finanzierung sowohl der Planung als auch der Umsetzung der Klimaanpassungskonzepte.

Verfassungsrechtliche Bedenken

Die Vereinbarkeit des Entwurfs eines Bundes-Klimaanpassungsgesetzes (KAnG-E) mit dem bundesverfassungsrechtlichen Durchgriffsverbot (Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG) und dem von ihm angestrebten Schutz der kommunale Ebene ist jedenfalls fraglich.

Nach dem Gesetzentwurf werden alle Träger öffentlicher Aufgaben verpflichtet, bei ihren Planungen und Entscheidungen das Ziel der Klimaanpassung fachübergreifend und integriert zu berücksichtigen (§ 8 KAnG-E). Darüber hinaus werden die Länder verpflichtet, landeseigene vorsorgende Klimaanpassungsstrategien vorzulegen und umzusetzen, die ihrerseits auf landesspezifischen Klimarisikoanalysen beruhen müssen (§ 10 KAnG-E). Darüber müssen die Länder dem Bund in regelmäßigen Abständen Bericht erstatten (§ 11 KAnG-E).

§ 12 KAnG-E bezieht die kommunale Ebene dann explizit in dieses System gestufter Klimarisikoanalysen und darauf aufbauender Klimaanpassungskonzepte ein. § 12 Abs. 1 KAnG-E verpflichtet die Länder, „im Rahmen der Grenzen des Artikels 28 Absatz 2 des Grundgesetzes“ diejenigen öffentlichen Stellen zu bestimmen, die für die Gebiete der Gemeinden und Landkreise jeweils ein integriertes Klimaanpassungskonzept aufstellen und die darin vorgesehenen Maßnahmen umsetzen. Die Länder können regeln, dass für kleinere Gemeinden die Aufstellung eigener Klimaanpassungskonzepte entfallen kann, solange ihr Gebiet durch ein Klimaanpassungskonzept des Landkreises umfasst ist. § 12 Abs. 2 KAnG-E gibt den Ländern detailliert vor, welche Mindestinhalte die Klimaanpassungskonzepte für die Kommunen umfassen müssen. Die Planungen einer Kommune, deren Gebiet Gegenstand eines Klimaanpassungskonzeptes ist, sind nach § 12 Abs. 4 KAnG-E zu berücksichtigen. § 12 Abs. 5 KAnG-E bestimmt, dass die Bundesregierung die Träger öffentlicher Aufgaben bei der Erstellung von Klimaanpassungskonzepten „im Rahmen der bestehenden Förderlandschaft“ unterstützt.

Aus der Zusammenschau der vorstehend skizzierten Regelungen des KAnG-E wird deutlich, dass der Entwurf das Ziel verfolgt, alle staatlichen Ebenen – mithin auch die Kommunen – in die Erfüllung der Aufgabe „Klimaanpassung“ einzubeziehen. Die Bundesregierung sowie die Länder werden unmittelbar zur Durchführung von Klimarisikoanalysen und zur Erarbeitung von darauf bezogenen Klimaanpassungskonzepten verpflichtet. Hinsichtlich der Landkreise und Gemeinden verzichtet das KAnG-E zwar auf eine unmittelbare Übertragung dieser Aufgabe und überlässt es den Ländern, die insoweit zuständigen „öffentlichen Stellen“ zu bestimmen. Das gesamte Regelungskonzept des KAnG-E ist aber darauf angelegt, dass die Länder diese Aufgabe ihren Landkreisen und Gemeinden übertragen sollen.

Dafür spricht bereits, dass § 12 Abs. 1 Satz 1 KAnG-E ausdrücklich auf den von den Ländern ohnehin stets zu beachtenden Art. 28 Abs. 2 GG – die verfassungsrechtliche Garantie der kommunalen Selbstverwaltung, die auch die Länder unmittelbar bindet – verweist. Damit macht der Entwurf nicht nur deutlich, dass die Länder bei einer Übertragung ihrer Aufgaben auf die kommunale Ebene die sich aus Art. 28 Abs. 2 GG ergebenden Vorgaben zu beachten haben. Vielmehr unterstreicht der Entwurf damit auch, dass eine Übertragung der Aufgabe „Klimaanpassung“ auf eine andere „öffentliche Stelle“ angesichts des Querschnittscharakters dieser Aufgabe und ihrer engen Verknüpfung insbesondere zur kommunalen Planungshoheit vor Art. 28 Abs. 2 GG in besonderer Weise rechtfertigungsbedürftig wäre. Dieser engen Verknüpfung trägt der Entwurf auch dadurch Rechnung, dass sich das Klimaanpassungskonzept für das Gebiet einer Kommune nach § 12 Abs. 4 KAnG-E eng in die übrigen Planungen der Kommune einfügen muss. Dass der Bund eine Aufgabenübertragung auf die Gemeinden und Landkreise intendiert, wird schließlich auch in der Begründung deutlich, wenn dort bspw. davon die Rede ist, die Landkreise könnten eine wichtige Rolle bei einer koordinierten, gemeindegebietsübergreifenden Aufstellung von Klimaanpassungskonzepten spielen. Aus der Begründung folgt zugleich, dass die Wahrnehmung dieser Aufgabe – also die Erstellung und Umsetzung kommunaler Klimaanpassungskonzepte – einen erheblichen finanziellen Aufwand verursachen würde. Aussagen zur Finanzierung der Aufgabenwahrnehmung gibt es dagegen nicht. § 12 Abs. 5 KAnG-E verweist lediglich auf die Möglichkeit, Förderung in Anspruch nehmen zu können.

Die Kommunen stehen damit vor der Herausforderung, mit erheblichem Aufwand eine neue, bundesrechtlich vorgesehene und ausgestaltete Aufgabe wahrnehmen zu müssen, ohne dass die Finanzierung (dazu nachfolgend gesonderte Hinweise) bislang gesichert ist.

Verfassungsrechtliche Ausgangslage

a) Durchgriffsverbot (Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG)

Dass Landkreise, Städte und Gemeinden nicht (mehr) in eine solche Situation geraten, war das Ziel des durch die Föderalismusreform I 2006 in das Grundgesetz eingefügten Durchgriffsverbots des Bundes auf die kommunale Ebene. Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG bestimmt seither,

dass durch Bundesgesetz den Gemeinden und Gemeindeverbänden keine Aufgaben übertragen werden dürfen.

Ebenso wie Art. 84 Abs. 1 Satz 2 und 6 GG schützt auch Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG einerseits die den Ländern durch Art. 84 Abs. 1 Satz 1 GG hinsichtlich des Vollzugs von Bundesrecht eingeräumte Organisationshoheit und Verfahrensautonomie. Darüber hinaus bezweckt Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG

„aber vor allem, dass den Kommunen Aufgaben nicht ohne Sicherstellung einer adäquaten Kostenerstattung übertragen werden und dient damit dem Schutz kommunaler Finanzhoheit“ (BVerfG, Beschl. v. 7.7.2020 – 2 BvR 696/12, BVerfGE 155, 310 Rn. 67).

Das Durchgriffsverbot ist eine Reaktion darauf, dass der Bund zuvor

„den Kommunen grundsätzlich Aufgaben auferlegen [konnte], ohne für eine entsprechende Finanzierung sorgen zu müssen“ (BVerfG, a.a.O Rn. 71).

Das Aufgabenübertragungsverbot darf dabei nicht so verstanden werden, als sei eine Reduzierung des kommunalen Aufgabenbestandes das Ziel (BVerfG, a.a.O. Rn. 73). Die Rolle der Kommunen als Träger auch bundesgesetzlich ausgestalteter Aufgaben sollte mit der Föderalismusreform ebenso wenig in Frage gestellt werden, wie die Reichweite der materiellen Gesetzgebungsbefugnisse des Bundes nach Art. 70 ff. GG angetastet werden sollte. Soweit seine Gesetzgebungsbefugnisse reichen, kann der Bund daher auch weiterhin Aufgaben regeln, deren Durchführung aus anderen Gründen in verfassungskonformer Weise den Kommunen obliegt (BVerfG, a.a.O. Rn. 63). Vielmehr ging es dem verfassungsändernden Gesetzgeber um eine Verbesserung der

„als misslich empfundene[n] finanzverfassungsrechtliche[n] Stellung der Kommunen“,

also um die

„finanzverfassungsrechtliche Absicherung von Kreisen und Gemeinden“ (BVerfG, a.a.O. Rn. 73).

b) Landesverfassungsrechtliche Konnexitätsregelungen

Damit rückt die zweite, stets mitzudenkende Komponente des Durchgriffsverbots in den Blick: die landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsregelungen. Diese verpflichten die Länder zu einem Mehrbelastungsausgleich, wenn sie den Kommunen neue Aufgaben übertragen. Mit dem Durchgriffsverbot sollte deshalb erreicht werden, dass die Länder – und nur noch diese – Aufgaben – und zwar auch solche, die der Bundesgesetzgeber in Wahrnehmung seiner materiellen Gesetzgebungskompetenzen ausgeformt hat – an die Kommunen übertragen dürfen, weil dadurch der Konnex zwischen der Zuweisung von Aufgaben und Finanzmitteln gewährleistet ist. In den Worten des BVerfG:

„Der Sache nach sichert Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG damit die Anwendbarkeit der landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsregelungen auch bei der Vollziehung von Bundesgesetzen durch die Kommunen und schützt auf diese Weise zugleich die Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 Abs. 2 GG“ (BVerfG, a.a.O. Rn. 67).

Mit dem Durchgriffsverbot sollte mithin sichergestellt werden,

„dass die Kommunen eine angemessene Erstattung des mit einer Aufgabenübertragung verbundenen finanziellen Mehraufwandes erhalten“ (BVerfG, a.a.O. Rn. 74).

c) Durchgriffsverbot und Konnexitätsregelungen: zwei Elemente eines Systems

Das bundesverfassungsrechtliche Durchgriffsverbot sowie die landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsregelungen bilden daher zwei Elemente eines verfassungsrechtlichen Systems, durch das erreicht werden soll, dass Kommunen neue bundesgesetzlich ausgestaltete, kostenträchtige Aufgaben nur noch dann wahrnehmen müssen, wenn sie von den Ländern einen Mehrbelastungsausgleich erhalten. Dieser Schutz wird einerseits dadurch bewirkt, dass ein Bundesgesetz, das die Kommunen zur Wahrnehmung einer Aufgabe verpflichten würde, wegen Verstoßes gegen Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG verfassungswidrig wäre. Sofern die Länder dagegen die Kommunen unter Beachtung des kommunalen Selbstverwaltungsrechts mit der Wahrnehmung der Aufgabe betrauen, wären diese zwar zur Aufgabenwahrnehmung verpflichtet, hätten andererseits aber – und das ist die zweite Schutzkomponente – einen Anspruch auf Mehrbelastungsausgleich. Dass die Kommunen neue bundesgesetzlich ausgestaltete Aufgaben wahrnehmen, ohne einen solchen Mehrbelastungsausgleich zu erhalten, ist dagegen in diesem System ausgeschlossen.

Dass dies das erklärte Ziel des verfassungsändernden Gesetzgebers war, ist bei Auslegung und Anwendung des Aufgabenübertragungsverbots stets zu berücksichtigen.

Aus diesem Grund hat das BVerfG auch die Erweiterung bereits in der Vergangenheit nach altem Recht bundesgesetzlich übertragener Aufgaben dem Durchgriffsverbot des Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG unterworfen, wenn sie in ihren Wirkungen auf das Schutzgut des Art. 28 Abs. 2 GG einer erstmaligen Aufgabenübertragung gleichkommen (BVerfG a.a.O Rn. 85 ff.). Dass das BVerfG eine solche Erweiterung als funktionales Äquivalent zu einer unmittelbaren Aufgabenübertragung durch den Bundesgesetzgeber angesehen hat, beruht darauf, dass in einer solchen Konstellation das zweite Element des skizzierten Schutzsystems – also die landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsbestimmungen – nicht aktiviert wurde, weil es keiner Aufgabenübertragung bedurfte. Eine weite Auslegung des Aufgabenübertragungsverbots war mithin erforderlich, um den Kommunen den Schutz zu gewähren, der ihnen mit dem angestrebten Zusammenspiel aus Durchgriffsverbot und Konnexitätsbestimmungen gewährt werden soll.

§ 12 Abs. 1 KAnG-E im Lichte des Durchgriffsverbots

Vor diesem Hintergrund haben wir erhebliche Zweifel, ob § 12 Abs. 1 KAnG-E ungeachtet der Tatsache, dass der Bundesgesetzgeber den Landkreisen und Gemeinden mit dieser Norm nicht unmittelbar eine neue Aufgabe überträgt, im Einklang mit Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG steht.

Das wäre nach der bisherigen Rechtsprechung des BVerfG nicht der Fall, wenn die gewählte Regelungstechnik sich als funktionales Äquivalent einer unmittelbaren Aufgabenübertragung erweise. Davon könnte auszugehen sein, wenn der Bundesgesetzgeber durch die Art und Weise, in der er von seiner Sachgesetzgebungskompetenz Gebrauch macht, zugleich die allein den Ländern obliegende Entscheidung über die kommunale Aufgabenträgerschaft treffen würde.

Eine solche aufgabenübertragungsäquivalente Art der Wahrnehmung seiner Sachgesetzgebungskompetenz läge insbesondere dann nahe, wenn der Bund die Länder ausdrücklich verpflichten würde, den Kommunen die von ihm bundesgesetzlich ausgestaltete Aufgabe zu übertragen. In einem solchen Fall würde sich die Aufgabenübertragung nicht mehr den Ländern zurechnen lassen, weil die Länder die Aufgabenübertragung zwar formal vornehmen würden, damit aber nur einer Anordnung des Bundesgesetzes Folge leisteten.

Darüber hinaus könnte ein Verstoß gegen das Aufgabenübertragungsverbot allerdings auch dann in Betracht kommen, wenn der Bundesgesetzgeber die Länder zwar nicht ausdrücklich verpflichtet, den Kommunen eine Aufgabe zu übertragen, von seiner Sachgesetzgebungskompetenz aber in einer Weise Gebrauch macht – z.B. durch die konkrete Ausgestaltung einer Aufgabe –, dass ihre Übertragung auf die Kommunen sich als die einzig praktikable und vom Bundesgesetzgeber auch intendierte Alternative erweist, wie das vorliegend der Fall ist.

Mit dem Entwurf des KAnG-E begibt sich der Bundesgesetzgeber mithin auf verfassungsrechtlich unsicheres Terrain. Es steht außer Zweifel, dass der das Durchgriffsverbot des Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG nach Wortlaut, Systematik, Zielsetzung und Entstehungsgeschichte weit auszulegen ist (BVerfG a.a.O Rn. 76) und deshalb schon nach der bisherigen Rechtsprechung des BVerfG nicht nur unmittelbare bundesgesetzliche Aufgabenübertragungen verbietet, sondern auch auf bundesgesetzliche Regelungen anwendbar ist, die sich als funktionales Äquivalent einer solchen Aufgabenübertragung erweisen. Dass § 12 Abs. 1 KAnG-E ein solches funktionales Äquivalent darstellt, kann keineswegs ausgeschlossen werden.

Ebenso wenig ausgeschlossen werden kann, dass jedenfalls einige Länder angesichts der vorgeschlagenen Ausgestaltung des KAnG-E die Anwendbarkeit ihrer jeweiligen Konnexitätsregelungen mit dem Argument bestreiten, der Bundesgesetzgeber hätte ihnen hinsichtlich der Übertragung der Aufgaben auf die Kommunen keinen oder einen zu geringen Gestaltungsspielraum belassen. Eine solche Argumentationsweise ist zwar im Ergebnis nicht überzeugend, spielt in der Verfassungspraxis einiger Länder aber immer wieder eine Rolle.

Vor diesem Hintergrund ist nochmals daran zu erinnern, dass bundesverfassungsrechtliches Durchgriffsverbot und landesverfassungsrechtliche Konnexitätsregelungen zusammenwirken müssen, damit das durch die Föderalismusreform I angestrebte Ziel eines Schutzes der Kommunen vor der Übertragung von bundesgesetzlich ausgeformten Aufgaben ohne finanziellen Ausgleich verwirklicht wird.

Wenn der Bund erreichen will, dass die Kommunen in eine alle Ebenen übergreifenden, gesamtstaatlichen Klimaanpassungsstrategie als Akteure eingebunden werden – wie das offensichtlich seine Absicht ist – muss er deshalb einerseits eine Ausgestaltung des KAnG wählen, die eine Verletzung des Durchgriffsverbots ausschließt. Andererseits bedarf es eines Bekenntnisses der Länder, dass sie, wenn sie die Kommunen entsprechend dieser Intention des Bundes mit den im KAnG ausgestalteten Aufgaben betrauen, sich nicht auf die vorgebliche Unanwendbarkeit der Konnexitätsregelungen zurückziehen, sondern bereit sind, einen Ausgleich für die bei den Kommunen entstehenden Kosten zu leisten.

Finanzierung

Die durch den Referentenentwurf beabsichtigten Aufgaben müssen durch die kommunale Ebene auch verlässlich umsetzbar sein. Das setzt neben realistischen Zielen eine auskömmliche Finanzierung voraus. Klimaschutz und die Anpassung an die Folgewirkungen des Klimawandels sind keine alleinige kommunale, sondern eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe. Vor dem Hintergrund der kritischen finanziellen und personellen Situation der Städte, Landkreise und Gemeinden muss vor der Übertragung von weiteren Aufgaben die Frage der Finanzierung zwischen Bund und Ländern geklärt sein. Es muss eine vollumfängliche Finanzierung durch Bund und Länder sichergestellt sein. Soweit in § 12 Abs. 5 KAnG-E lediglich angeführt wird, dass die Bundesregierung Träger öffentlicher Aufgaben bei der Erstellung von Klimaanpassungskonzepten im Rahmen der bestehenden Förderlandschaft unterstützt, reicht dies bei den anstehenden Aufgaben nicht aus. Zudem darf die Ausgestaltung des Bundes-Klimaanpassungsgesetzes durch die Länder nicht dazu führen, dass bereits bestehende Bundesförderprogramme etwa für Klimaanpassungskonzepte oder Klimaanpassungsmanager eingestellt werden. Dennoch ist der Aufbau einer nur punktuell und vorübergehend wirkenden Förderkulisse für alle langfristig notwendigen kommunalen Maßnahmen vollkommen ungeeignet.

Des Weiteren muss berücksichtigt werden, dass die Konzepte nur einen ersten Schritt darstellen. Im Anschluss müssen diese Konzepte in die Umsetzung gelangen. Auch für diese Umsetzung sind erhebliche finanzielle Aufwendungen erforderlich. Benötigt werden Mittel für investive Maßnahmen und zur Deckung der Personalkosten. Damit substantielle Verbesserungen bei der Klimaanpassung erreicht werden können, muss die Umsetzung der Maßnahmen von vornherein mitgedacht werden.

Anmerken möchten wir überdies, dass im Gesetzentwurf verschiedentlich von „Gemeinden, Landkreisen und Kreisen“ die Rede ist. Hier sollte sich auf die Begriffe „Gemeinde und Landkreise“ beschränkt werden.

Zu den Regelungen im Einzelnen:

Zu § 3 KAnG-E:

In § 3 Abs. 1 KAnG-E heißt es, dass die Bundesregierung eine vorsorgende Klimaanpassungsstrategie zum 30. September 2025 vorlegt. Die Klimaanpassungsstrategie soll auf Grundlage der Klimarisikoanalyse nach § 4 Abs. 1 Satz 1 KAnG-E entwickelt werden. In § 4 KAnG-E heißt es, dass die Bundesregierung mindestens alle 10 Jahre eine aktualisierte Klimarisikoanalyse erstellt und veröffentlicht. Zu welchem Datum die Klimarisikoanalyse erstmals erstellt und veröffentlicht werden soll, wird jedoch nicht benannt.

Zudem möchten wir anregen, in § 3 Abs. 2 KAnG-E im Cluster 6 „Stadtentwicklung, Raumplanung, Bevölkerungsschutz“ dem Handlungsfeld a) „Raumordnung, Regional- und Bauleitplanung“ noch die „Stadtumbaukonzepte“ hinzuzufügen, um Klimaanpassungsmaßnahmen auch im Bestand wirksam werden zu lassen.

Redaktionell müsste es unter § 3 Abs. 2 Nr. 3 Buchst. b) „Forstwirtschaft“ heißen.

Zu § 5 KAnG-E:

In § 5 KAnG-E heißt es, dass die Bundesregierung einen Monitoringbericht erstellt und veröffentlicht, mit dem sie die Öffentlichkeit sowie die Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger in allen Bereichen informiert. Wichtig ist, dass die Öffentlichkeit dabei mit gut verständlichen – und nicht nur für Fachleute zu durchdringenden – Formulierungen inhaltlich erreicht wird. Die Information der Öffentlichkeit sollte zur Akzeptanz der sich ergebenden Maßnahmen dienen.

Zu § 8 KAnG-E:

Der Klimaschutz wird von den Kommunen längst mitgedacht, so dass wir ein Berücksichtigungsgebot, wie in § 8 Abs. 1 KAnG-E vorgesehen, grundsätzlich begrüßen. Es fehlen den Landkreisen und Gemeinden allerdings Rechtsinstrumente, um die aufgezeigten Maßnahmen des § 8 KAnG-E umsetzen zu können. Vielmehr beschränkt ich § 8 Abs. 4 KAnG-E auf den Hinweis, dass die Kompetenzen der Länder, Gemeinden und Landkreise, die Vorgaben in § 8 Abs. 1 bis 3 KAnG-E innerhalb ihrer Verantwortungsbereiche auszugestalten, unberührt bleiben.

Mit Blick auf das (planerische) Verschlechterungsverbot verweisen wir im Übrigen auf gleichnamige Verbote im Wasserrecht bei der Umsetzung der EU-Wasserrahmenrichtlinie. Auch nach Jahren ist das Verschlechterungsverbot von Bund und Ländern dort nicht hinreichend konkretisiert, was die Umsetzung erschwert oder gar unmöglich macht. Entsprechend wird das Verschlechterungsverbot von der aktuellen Rechtsprechung im Kontext des Wasserhaushaltsgesetzes aufgegriffen und beinhaltet umfassende Rechtsprüfungen (siehe bspw. BVerwG, Urt. v. 11.7.2019 – 9 A 13/18; BVerwG, Beschluss vom 29. Oktober 2014 – 7 VR 4.13; OVG Hamburg, Urteil vom 18. Januar 2013 – 5 E 11/08). Sofern das im Entwurf vorgesehene Verschlechterungsverbot dennoch beibehalten werden soll, muss dies praktikabel ausgestaltet werden und den Kommunen müssen Orientierungshilfen gegeben werden.

Auch die genannten Ziele zur Reduktion der Flächenversiegelung werden zu erheblichen Umsetzungsschwierigkeiten in der Praxis führen. Es bleibt unklar, welche Maßstäbe anzusetzen sind und wie geprüft werden soll, ob das Ziel der Reduzierung der Flächenversiegelung auf ein Minimum erreicht wird und welche Indikatoren zur Prüfung herangezogen werden sollen. Tatsächlich wird die weitere Reduzierung der Flächeninanspruchnahme nur umsetzbar sein,

wenn der grundsätzliche Flächenbedarf zur Neuversiegelung sinkt oder der zusätzliche Flächenbedarf über eine höhere Flächeneffizienz (z.B. über Erhöhung der Geschossflächenzahl) abgedeckt wird. Diese Kernziele werden durch die aktuelle Formulierung „die Versiegelung von Böden auf ein Minimum zu begrenzen“ jedoch nicht erreicht werden können. Vielmehr droht ein Eingriff in die grundgesetzlich geschützte Kernkompetenz der Kommunen, die Flächeninanspruchnahme unter Beachtung der örtlichen Gegebenheiten planerisch eigenständig zu steuern. Trotz der zweifellos unterstützenswerten Zielstellung, gerade mit Außenbereichsflächen sparsam und schonend umzugehen, muss es Städten und Gemeinden immer auch möglich bleiben, etwa neue Wohn- oder Gewerbequartiere zu planen und anschließend zu entwickeln.

Des Weiteren ist zu beachten, dass die natürlichen lokalen geologischen und pedologischen Rahmenbedingungen die Bodenfunktionserfüllung hinsichtlich der Funktion „Ausgleichskörper im Wasserhaushalt“ stark ein-/beschränken können. In urbanen Räumen stehen oftmals nur geringe Flächen zur Niederschlagswasserversickerung zur Verfügung. Wie in der Begründung zu § 8 KAnG-E aufgeführt kann daher nicht ausgeschlossen werden, dass leistungsstarke Versickerungs-/Verdunstungsflächen nur durch technische Maßnahmen bzw. technisch aufgebaute Böden (z. B. Schwammstadt) hergestellt werden können.

Die reine Entfernung einer Oberflächenbefestigung gewährleistet zudem nicht automatisch eine gute Wasserdurchlässigkeit des anstehenden Bodens bzw. des anstehenden Bodenmaterials. Insbesondere in urbanen Räumen und unter versiegelten Flächen befinden sich hochgradig schädlich verdichtete Böden (Schädliche Bodenverdichtung als Unterform der Versiegelung). Es besteht aktuell weder nach der Rechtslage noch durch ausreichende finanzielle oder personelle Kapazitäten die Möglichkeit dem Problem der schädlichen Bodenveränderungen durch Bodenverdichtung hinreichend nachzukommen.

Außerdem muss auch für Starkregenereignisse die ordnungsgemäße Abwasserbeseitigung für das Niederschlagswasser sichergestellt werden, damit keine Amtshaftungsansprüche gegenüber der kommunalen Ebene wegen nicht ordnungsgemäßer Erfüllung der Abwasserbeseitigungspflichten ausgelöst werden.

Bodenschutzfachlich kann aus der aktuellen Formulierung in § 8 KAnG nicht abgeleitet werden welche Schritte rechtlich – und in der Folge im praktischen Vollzug – gefordert werden können, um das Ziel „Entsiegelung“ zu erreichen. Die Ableitung von Indikatoren zur Messbarkeit ist insofern dringend erforderlich.

Zu § 11 KAnG-E:

§ 11 KAnG-E sieht umfangreiche Berichtspflichten der Länder vor. Diese werden im Ergebnis durch Abfragen der Länder voll umfänglich auf die Kommunen „durchgereicht“. Dies führt zu deutlichen kommunalen Mehrbelastungen. Es kann nicht sein, dass letztlich die kommunale Ebene EU-ausgelöste Berichtspflichten in der Sache flächendeckend erfüllen muss. Wir bitten dringend um eine Verringerung dieser rein administrativen Belastungen.

Zu § 12 KAnG-E:

Es steht außer Frage, dass sich sowohl Bund-, Länder als auch die kommunale Ebene mit notwendigen Klimapassungsmaßnahmen beschäftigen müssen. Allerdings sehen wir die in § 12 Abs. 1 Satz 1 KAnG-E zum Ausdruck kommende Verpflichtung der Kommunen zur Erstellung von Klimaanpassungskonzepten kritisch. Es darf nicht übersehen werden, dass zahlreiche Kommunen sich bereits mit der Klimaanpassung auseinandersetzen und Klimaanpassungskonzepte bestehen oder derzeit erarbeitet werden. Zugleich werden Maßnahmen zur Klimaanpassung etwa bei Abwasserbeseitigungs- und Wasserversorgungskonzepten bereits aufgeführt. Auch ist es unabdingbar, dass vor Ort und nach den örtlichen Rahmenbedingungen entschieden wird, welche konkreten Maßnahmen für die Klimaanpassung erforderlich sind.

In tatsächlicher Hinsicht geben wir zu Bedenken, dass die Erstellung eines umfassenden Klimaanpassungskonzeptes nach § 12 Abs. 2 KAnG-E bereits heute nicht vorhandene Personalkapazitäten binden würde, die dann zusätzlich an anderer Stelle fehlen. Dieser Problematik kann aufgrund des bestehenden Fachkräftemangels und der vielfältig zu bewältigenden Krisensituationen nicht begegnet werden. Dort wo (noch) keine Konzepte zur Klimaanpassung bestehen, sollte man den politisch Verantwortlichen nicht mit Misstrauen und Zwang begegnen, sondern die örtlichen Rahmenbedingungen verbessern. Es wäre an dieser Stelle bspw. zweckmäßiger, wenn etwa das Bundesamt für Kartografie und Geodäsie einheitlich eine Starkregenkarte für das gesamte Bundesgebiet erstellen und fortlaufend aktualisieren würde.

In Anbetracht der entstehenden Kosten für die Erstellung eines Klimaanpassungskonzeptes, plädieren wir dafür, dass die Länder von der Möglichkeit Gebrauch machen, Gemeinden unterhalb einer bestimmten Größe von der Pflicht auszunehmen. Dies ist wegen der vielfältigen anderweitigen Aufgaben der Kommunen und der in der Begründung bezifferten Höhe der Kosten von 100.000 bis 200.000 Euro angebracht. Es sei angemerkt, dass es nicht bei den Kosten bleiben wird, sondern zusätzliche Kosten für etwaige Anpassungen oder Aktualisierungen hinzukommen werden, sodass es einer auskömmlichen Finanzierung durch Bund und Länder bedarf. Auch werden Mitarbeiter aus der Verwaltung die Planungen begleiten müssen, was gerade kleinere Kommunen vor große Herausforderungen stellen würde.

Außerdem sollten bestehende Klimaanpassungskonzepte weiterhin Bestand haben und bei Nichterfüllung des gesamten Kriterienkatalogs im Rahmen einer Fortschreibung ergänzt werden können. Sofern den Kommunen Berichtspflichten auferlegt werden, die Klimarisikoanalysen berücksichtigen, müssen den Kommunen diese Analysen (konkret für das Gemeinde-/Kreisgebiet) zur Verfügung gestellt werden. Eine eigenständige Erstellung solcher Klimarisikoanalysen ist den Kommunen nicht möglich und die Vergabe an Dritte teuer und kapazitätsmäßig schwer umsetzbar. Schließlich würde auch die Zusammenführung uneinheitlicher Analysen die spätere Auswertung der Ergebnisse durch den Bund unmöglich machen.

Daneben weisen wir darauf hin, dass der Begriff der "Klimarisikoanalyse" in § 2 Nr. 2 KAnG-E und § 12 Abs. 2 Nr. 2 KAnG-E unterschiedlich definiert wird. Unter anderem stellt sich die Frage, ob die Klimarisikoanalyse – wie in § 12 Abs. 2 Nr. 2 KAnG-E vorgesehen – auch eine Betroffenheitsanalyse inklusive sehr dringlicher Handlungserfordernisse beinhalten soll. Außerdem heißt es in § 12 Abs. 1 Satz 1 KAnG-E, dass die Länder diejenigen öffentlichen Stellen bestimmen, die für die Gemeinden und Landkreise jeweils ein "integriertes Klimaanpassungskonzept" aufstellen. An den übrigen Stellen im Gesetzestext ist jedoch nur von „Klimaanpassungskonzepten“ die Rede. Es ist fraglich, ob es hier einen Unterschied geben soll.

Wir wären Ihnen dankbar, wenn Sie unsere Anmerkungen berücksichtigen, und stehen für Rückfragen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen
In Vertretung



Bernd Düsterdiek
Beigeordneter
des Deutschen Städte- und Gemeindebundes



Dr. Kay Ruge
Beigeordneter
des Deutschen Landkreistages